



Warszawa, 1 lutego 2013 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131. 5 .2013.BB

*Rada Gminy Osieck
ul. Rynek 1
08-445 Osieck*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/149/12 Rady Gminy Osieck z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck w części: § 2, § 3 pkt 2-5, pkt 9-17, pkt 19-25, pkt 28-33 i 35, § 4 ust. 1 pkt 1-16, § 5, § 6, § 8 ust. 17 w części obligującej przedsiębiorcę do podstawienia pojemników w terminie 48 godzin, ust. 20, § 9 ust. 2, § 11, § 15, § 17 ust. 1, 2, 9, § 19 ust. 1 w części obligującej do zrealizowania zamówienia w terminie 2 dni, ust. 3, 4 i 5, § 20, § 21, § 27 pkt 1 lit. b i c, pkt 2 lit. b, c, e, g i h, § 28, § 29, § 30, § 32 ust. 4 pkt 3, § 34 - 38, § 39 ust. 1 i 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck.

Uzasadnienie

Rada Gminy Osieck w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck. Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391, z późn. zm.), zwaną dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie. Regulamin określa zatem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie

w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Nadto Rada Gminy Osieck wprowadzając § 2 Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważności tych wszystkich przepisów § 3 Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.:

- nieruchomości (modyfikacja definicji wynikającej z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego),
- właściciele nieruchomości (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy),
- odpady komunalne (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady niebezpieczne (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady ulegające biodegradacji (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),

- odpady zielone (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 8b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady opakowaniowe (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych),
- nieczystości ciekłe (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- zbiorniki bezodpływowe (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy),
- stacje zlewne (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy),
- zwierzęta domowe (modyfikacja definicji z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt),
- zwierzęta gospodarskie (modyfikacja definicji z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich),
- zwierzęta bezdomne (powtórzenie definicji z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt) itd.

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 2 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określić, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: ustawa, Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, odpady wielkogabarytowe, odpady budowlano- remontowe i rozbiórkowe, punkt selektywnego zbierania, harmonogram, czy chów zwierząt. Istotne naruszenie prawa przez organy we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do formułowania definicji własnych w/w pojęć oraz do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia opisanym słowniczkiem pojęć wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, chociażby w dyrektywach rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Rada Gminy przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy określając w § 3 pkt 2-5, pkt 9-17, pkt 19-25, pkt 28-33 i 35 oraz § 9 ust. 2 Regulaminu obowiązki właścicieli nieruchomości jak np. przyłączanie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 12 miesięcy (**pkt 3**), uprzątnięcie i zbieranie odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków (**pkt 5**), uprzątnięcie poprzez zmiatanie, grabienie, zmywanie itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (**pkt 10**), usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków (**pkt 14**), usuwanie suchych drzew i krzewów (**pkt 20**), niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego (**pkt 25**), itd.

W § 3 pkt 2, 4, 9,12, 13, 15, 17, 19, od 20 do 24, 28 do 33 i 35 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła zapisy dotyczące określonego zachowania właścicieli, które zostały już uregulowane w innych przepisach jak:

- obowiązek przyłączania nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (**pkt 2**), zawiera art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie,
- oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy (**pkt 4**), reguluje ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu,

- zawarte w **pkt 9** zobowiązanie dla właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia z terenu nieruchomości pojazdów wycofanych z eksploatacji, reguluje ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,

- uprzątnięcie nawisów, sopli z okapów, rynien (**pkt 12**) reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Administracji z dnia 16 sierpnia 1999r. w sprawie warunków technicznych użytkowanych budynków mieszkalnych. Nadto tę kwestię reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,

- zawarta w **pkt 13** regulacja dotycząca likwidowania śliskości na drogach publicznych i wymogi stosowania do tego środków wynika z rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach, jak również ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, głównie art. 82 ust. 2 ustawy,

- oznaczanie nieruchomości (**pkt 15**), reguluje art. 47b ust 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne,

- utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych nie będących rolnymi ani obszarami chronionymi, w stanie wolnym od zachwaszczenia (**pkt 17**) reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Powyższe zastrzeżenia odnoszą się również do **pkt od 21 do 24, pkt 28 do 33 i pkt 35** Regulaminu. Powołując się w wielu punktach na regulacje zawarte w przepisach ustawowych Rada Gminy ma pełną świadomość, przekroczenia w tym zakresie delegacji z art. 4 ust 2 ustawy.

Nadto wprowadzonych w **§ 4 ust. 1 pkt od 1 do 16** Regulaminu zakazów nie można wywieść z delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy. W **pkt 1** wprowadzony został *zakaz parkowania pojazdów mechanicznych na drogach publicznych i placach, poza miejscami dozwolonymi...* Zakaz ten nie znajduje oparcia w ustawie. Kwestie postoju pojazdów reguluje ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.), a w szczególności jej art. 49. Za niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w **pkt 2** *zakaz spalania jakichkolwiek odpadów komunalnych na terenie otwartym oraz w instalacjach grzewczych budynków, a także w pojemnikach* (zakazy te wynikają bowiem z art. 8 i art. 13 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220).

Zawarte w **pkt 3, 10, 11, 12, 14** zakazy *wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości, do koszy ulicznych, pojemników innych właścicieli oraz na tereny leśne, rowy przydrożne i inne tereny niewyznaczone do składowania odpadów; indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych, składowania odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do tego celu, wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych* przekraczają uprawnienie ustawowe. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt.II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r.- Prawo ochrony środowiska zawiera regulację

dotyczącą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, zatem określenie obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości, analogicznie do sposobu przewidziane dla ścieków, stanowi rozszerzenie postanowień ustawowych i tym samym przekroczenie upoważnienia ustawowego. Zakazy dotyczące odprowadzania ścieków wynikają także z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, a w szczególności jej art. 39. W **pkt. 5** wprowadzono *zakaz niszczenia i uszkodzania obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw...* Zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń.

Zakaz umieszczania na pniach drzew oraz na ich koronie afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. oraz malowania gaffiti (pkt 6, 7) wykracza poza materię określoną przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Art. 63 a § 1 Kodeksu wykroczeń określa: kto umieszcza w miejscu do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego w tym miejscu, podlega karze, ograniczenia wolności albo grzywny. Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymienia przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń.

Zawarty w **pkt 8** *zakaz wprowadzania psów na place zabaw dla dzieci oraz na tereny rekreacyjne służące do uprawiania sportu*, wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11).

Zawarty w **pkt 9** regulaminu *zakaz zakopywania padłych zwierząt* przekracza delegację ustawową. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 roku ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o odpadach stanowi, że przepisy ustawy o odpadach nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Podobne zastrzeżenia należy odnieść do § 30 Regulaminu.

Brak jest również umocowania do nałożenia (**pkt 16**) na organizatorów imprez masowych *obowiązków polegających na zapewnieniu wystarczających urządzeń do zbierania odpadów komunalnych i uprzątnięciu terenu po zakończeniu imprezy..* Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4

ustawy, a tylko oni mogą być adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10). To samo zastrzeżenie dotyczy ustaleń zawartych w **§ 20 pkt 3** Regulaminu.

Ustalone w **§ 5** Regulaminu obowiązki dla właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla piaskownicy do zabaw przekraczają delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust 2 ustawy. Właściciele zobowiązani zostali do: *ogrodzenia placu zabaw, na którym znajduje się piaskownica lub ogrodzenia samej piaskownicy w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz wykluczające przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyścić piasek, umieszczanie przy każdym wejściu na teren ogrodzony, o którym mowa w pkt 1 tabliczki informującej o zakazie wprowadzenia zwierząt oraz informacji o zarządcy wraz z numerem telefonu, wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku...* Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia na określone tereny i do określonych (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt. II OSK 2012/12), a także wprowadzanie obowiązku ogrodzenia nieruchomości , umieszczania na wejściu do nieruchomości tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem, ustalenie terminów wymiany piasku w piaskownicach czy ich odrestaurowania.

Zawarte w **§ 8 ust. 17 i 20** Regulaminu zasady prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów nie mają podstawy prawnej. Zobowiązanie do podstawienia pojemnika przez przedsiębiorcę w terminie 48 godzin powoduje ingerencje w stosunki cywilnoprawne, których treść jest kształtowana w drodze umowy cywilnoprawnej, natomiast obowiązek zgłoszenia przez właściciela w deklaracji o prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów wynikać może z odrębnej uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 6 n ustawy.

Ustalony w **§ 11** Regulaminu obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowi powtórzenie przepisu art. 6 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku obowiązanemu są do udokumentowania, w formie umowy korzystanie z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę gminy do ustalenia innych sposobów dokumentowania pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych.

Wprowadzone w § 15 Regulaminu obowiązki dla organizatora imprez masowych przekraczają delegację ustawową. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie przedstawione zostało w odniesieniu do § 4 pkt 16 Regulaminu.

Zakazy gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu itp., a także spalania w tych pojemnikach jakichkolwiek odpadów (§ 17 ust. 1, 2 i 9) uznaje się za przekraczające delegację z art. 4 ust. 2 ustawy. Zakazy te wynikają z art. 8 i art. 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach oraz ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy Prawo wodne, a w szczególności jej art. 39.

Ustalone w § 19 ust. 1, 3, 4, i 5 Regulaminu zasady w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych nie mają podstawy prawnej. Obowiązki odbiorców odpadów kształtowane są bezpośrednio przez przepisy ustawy, w szczególności Rozdziału 4, 4a i 4b ustawy, a nadto przez uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która jest aktem prawa miejscowego, uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zezwolenie, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d i 5 ustawy.

Obowiązek w zakresie udokumentowania tj. złożenia deklaracji, zawarty w § 20 ust. 1 Regulaminu stanowi powtórzenie obowiązku wprowadzonego w ustawie w art. 6m, natomiast brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia w Regulaminie (pkt 2) nakazu adresowanego do rolników zainstalowania odrębnych liczników do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe.

W § 21 i 39 ust. 1 i 2 Regulaminu ustalone zostały konsekwencje nie realizowania przez właścicieli nieruchomości obowiązków oraz sankcje za nie wykonanie obowiązków ustalonych w regulaminie. Zdaniem organu nadzoru unormowanie to wychodzi poza upoważnienie ustawowe. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy, np. art. 9u i 9v. W § 39 ust 2 regulaminu wskazano, że naruszenie przepisów regulaminu podlega karze przewidzianej przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy Kodeks wykroczeń zaś postępowanie w tych sprawach prowadzone jest według przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. *wykroczenia*. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym karze grzywny podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast rada gminy nie może określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy utrzymania porządku i czystości w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r. sygn.akt II SA/Bd 939/11). Nadto w art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

W § 27 pkt 1 lit. b i c Regulaminu uchwalone zostały obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jak : obowiązek systematycznego szczepienia, uzyskiwanie

zezwolenia na utrzymywanie psów rasy uznawanej za agresywną. Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliznie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

Wprowadzenie w § 27 pkt 2 lit. b przedmiotowego Regulaminu regulacji zakazującej wprowadzanie zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyjątkiem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak lecznice, wystawy itp., z wyłączeniem psów przewodników, w § 27 pkt 2 lit. c zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci oraz na tereny objęte zakazem, a także w § 27 pkt 2 lit. e zwalniania przez właściciela psów ze smyczy na nieruchomości odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem stanowi istotne naruszenia prawa, skutkujące nieważnością ww. postanowień. Regulacje powyższe wykraczają poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). Również zapis § 27 pkt 2 lit. h stanowi przekroczenie delegacji ustawowej poprzez określenie, iż hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy. Podobnie wprowadzenie w § 27 pkt 2 lit. g Regulaminu obowiązku niedopuszczania *do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe* przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

W § 28 i 29 Regulaminu rozstrzygnięto o sposobie postępowania z bezdomnymi zwierzętami. Regulacja w tym zakresie wykracza poza zakres unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art.4 pkt 4 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko tych, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi.

W § 34 Regulaminu uregulowano obowiązek uzyskania zgody oranu wykonawczego na prowadzenie działalności związanej z wykorzystaniem zwierząt w okresie sezonu letniego – taka regulacja nie znajduje oparcia w art. 4 ust. 2 ustawy.

Wprowadzone w § 32 ust. 4 pkt 3 oraz w § 35, 36, 37 i 38 Regulaminu zasady dotyczące deratyzacji przekraczają delegację ustawową. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w regulaminie podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (§ 37 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12. Nadto w § 36 Regulaminu wskazano, iż obszary i termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji określa Wójt Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale – Wójtowi Gminy. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. Dodać wypada, że deratyzacja miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, może być nakazana rozporządzeniem powiatowego lekarza weterynarii, wojewody, bądź ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 45-47 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Osieck uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/149/12 Rady Gminy Osieck z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
Jacek Kosłowski